

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions de nomination définitive et de promotion des fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 à l'administration de la nature et des forêts et arrêtant les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion

Avis du Conseil d'État

(23 mai 2017)

Par dépêche du 13 octobre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 6 décembre 2016.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal sous examen porte sur l'organisation de la formation spéciale pendant le stage pour les agents relevant des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 de l'Administration de la nature et des forêts, sur l'organisation de la partie spéciale de l'examen de fin de stage pour ces mêmes agents ainsi que sur l'organisation de l'examen de promotion des agents des groupes de traitement B1 et C1. Il s'agit d'adapter les textes à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et les modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015, en unifiant les dispositions applicables aux différents groupes de traitement existants auprès de l'Administration de la nature et des forêts. Le projet de règlement sous avis abroge cinq règlements grand-ducaux qui régissent actuellement ces matières et modifie les conditions d'études à remplir par les candidats à la fonction de chargé technique exerçant la fonction de préposé de la nature et des forêts.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue ne fait que paraphraser le contenu de l'intitulé. Comme il est dépourvu de toute valeur normative, il convient d'en faire abstraction et, par conséquent, de renuméroter les articles suivants.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

L'article sous revue rappelle l'application de principe aux fonctionnaires de l'Administration de la nature et des forêts du droit commun tel qu'établi par le règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen, du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État. Comme cet article ne fait que rappeler des textes existants, il est superfétatoire et peut dès lors être omis.

Article 3 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 4 (2 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue précise l'organisation de la formation spéciale ainsi que les règles relatives à la fréquentation des cours pour les agents des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1.

L'alinéa 1^{er} peut être supprimé étant donné qu'il ne fait que reprendre les dispositions du droit commun.

À l'alinéa 7, il n'y a pas lieu de renvoyer explicitement au règlement grand-ducal modifié du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'État. Ledit bout de phrase peut lui aussi être supprimé pour être superfétatoire.

Article 5 (3 selon le Conseil d'État)

Cet article fixe les programmes détaillés ainsi que le nombre d'heures par matière de la formation spéciale pour les agents des différents groupes de traitement existants à l'Administration de la nature et des forêts.

La partie de phrase « prévue par l'article 6 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique » est superfétatoire et peut être supprimée.

Concernant le point 5.3. relatif aux stagiaires du groupe de traitement B1 sous-groupe technique « exerçant la fonction de préposé de la nature et des forêts », il y a lieu de relever que la terminologie utilisée est de nature à induire en erreur quant à la signification du mot « exercer ». Étant donné qu'il s'agit d'un « fonctionnaire-stagiaire », comment ce dernier peut-il déjà « exercer la fonction de préposé » ? Le Conseil d'État suppose que les auteurs visent « les stagiaires admis au stage préparant à l'exercice des fonctions de préposé de la nature et des forêts ». Si tel est le cas, il faut formuler le texte dans des termes exacts.

Concernant le point 5.3 (« bis »), relatif aux stagiaires du groupe de traitement B1, sous-groupe technique exerçant « d'autres fonctions » que celle de préposé de la nature et des forêts, le Conseil d'État note que les « autres » fonctions ne sont pas précisées. Il tient encore à rappeler que,

d'une manière générale, l'expression « exercer la fonction de » n'est pas admise pour les stagiaires.

Article 6 (4 selon le Conseil d'État)

Cet article précise sur quels programmes de formation porte l'examen de fin de stage en formation spéciale des agents de l'Administration de la nature et des forêts. À l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'État constate que l'article sous revue manque de clarté et propose de le compléter en précisant, comme cela est fait dans le commentaire des articles, que l'examen de fin de stage porte sur les programmes de formation définis à l'article 5 du présent règlement pour les divers groupes de traitement.

Article 7 (5 selon le Conseil d'État)

Cet article précise que les épreuves de l'examen de fin de stage en formation spéciale se font sous la forme écrite, à l'exception de « l'épreuve orale de (et pas « du ») terrain » et de la « présentation orale du mémoire ». Le Conseil d'État note que l'« épreuve orale de terrain » n'est pas définie dans le projet de règlement sous avis. Le commentaire de l'article sous examen n'est pas plus éloquent. Afin d'éviter tout risque d'arbitraire, le Conseil d'État demande à ce que des précisions quant au contenu de l'« épreuve orale de terrain » soient insérées dans le dispositif sous avis.

Il convient aussi de préciser qu'il s'agit des « agents » du groupe de traitement B1, sous-groupe technique, visant les « stagiaires admis au stage préparant à l'exercice des fonctions de préposé de la nature et des forêts ». Un groupe de traitement ne peut, en effet, pas exercer de fonction.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites ci-dessus et portant sur « la fonction de préposé ».

Article 8 (6 selon le Conseil d'État)

Il convient de préciser, à l'alinéa 2, que les programmes et les dates des examens sont communiqués « par écrit » à chaque candidat.

L'alinéa 4 est à supprimer. Il est en effet superfétatoire, dans la mesure où il ne fait que rappeler le droit commun tel que prévu dans la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique. Il peut en outre prêter à confusion du fait qu'il suit immédiatement la phrase qui porte sur la transmission des notes au président.

Articles 9 à 11 (7 à 9 selon le Conseil d'État)

Ces articles déterminent les matières ainsi que la forme des épreuves de l'examen de fin de stage en formation spéciale pour les agents relevant des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1.

L'observation stylistique faite à l'endroit de l'article 7 vaut également pour l'article 11.

Il est à nouveau renvoyé aux observations faites ci-dessus et portant, d'une part, sur l'expression « fonction de préposé », et, d'autre part, sur les précisions à ajouter quant au contenu de l'« épreuve orale de terrain ».

Article 12 (10 selon le Conseil d'État)

Cet article précise l'appréciation des résultats de l'examen de fin de stage en formation spéciale pour les agents de l'Administration de la nature et des forêts. Le Conseil d'État, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, rappelle que ces règles sont fixées pour tous les fonctionnaires stagiaires par le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics ainsi que du cycle de formation de début de carrière pour les employés de l'État. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État propose de supprimer cette disposition pour être superfétatoire.

Article 13 (10 selon le Conseil d'État)

Cet article fixe les modalités de l'examen de promotion pour les agents des groupes de traitement B1 et C1, sous-groupes administratifs et techniques.

Les observations faites précédemment à l'endroit de l'article 7 valent également ici.

La précision, qui n'en est d'ailleurs pas une, sur la publication au Journal officiel de l'examen de promotion « en temps opportun », est à écarter pour absence d'apport normatif et insécurité juridique. Il convient de prévoir dans le règlement grand-ducal sous avis à quelle date précédant l'examen de promotion la publication au Journal officiel doit se faire.

Articles 14 à 15 (11 et 12 selon le Conseil d'État)

Ces articles déterminent la nature des épreuves de l'examen de promotion ainsi que le maximum des points à attribuer.

La terminologie utilisée dans le texte ainsi que dans les tableaux n'est pas correcte, puisqu'il ne s'agit pas de déterminer les « matières » des épreuves, mais bien leur nature.

L'observation faite à l'endroit de l'article 7 concernant le fait qu'un groupe de traitement ne peut pas exercer de fonction, mais qu'il s'agit bien des agents de ce groupe de traitement, vaut également pour l'article 14.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie encore à ses observations faites ci-dessus et portant sur « la fonction de préposé ».

Article 16 (13 selon le Conseil d'État)

Cet article précise l'appréciation des résultats de l'examen de promotion.

Le Conseil d'État observe que le texte sous c) comporte une erreur. La première phrase doit se lire comme suit :

« A échoué à l'examen le candidat qui a obtenu au moins trois cinquièmes du total des points de toutes les branches, mais n'a pas obtenu la moitié au moins des points dans deux ou plusieurs branches. »

Article 17 (14 selon le Conseil d'État)

Il convient de transférer cette disposition au chapitre 3, lequel porte sur les « Modalités de l'examen de fin de stage en formation spéciale et [les] appréciations des résultats ».

Articles 18 à 20 (15 à 17 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

En règle générale, lorsqu'il est recouru à la technique de groupement d'articles, qui se fait en chapitres, il est recommandé de faire usage de la numérotation en chiffres cardinaux romains et en caractères gras. Toutefois, lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ce qui est le cas pour le projet sous avis, ceux-ci sont numérotés en chiffres cardinaux arabes. Par ailleurs, le groupement d'articles doit être muni d'un propre intitulé. Celui-ci est précédé d'un tiret et se termine sans point final. La subdivision du dispositif est dès lors à faire de la manière qui suit:

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales**

Chapitre 2 – Formation spéciale des fonctionnaires stagiaires

Chapitre 3 – Modalités de l'examen de fin de stage en formation spéciale et appréciations des résultats

Chapitre 4 – Modalités de l'examen de promotion et appréciation des résultats

Chapitre 5 – Dispositions finales ».

Le chapitre 5 inclura ainsi la disposition spéciale, les dispositions modificatives, les dispositions abrogatoires et la formule exécutoire du règlement en projet sous avis.

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Un tel procédé peut cependant s'avérer utile pour faciliter une lecture cursive du contenu du dispositif. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chaque article et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de donner lieu à confusion quant à la portée de l'article. Même s'ils sont dénués de force obligatoire, les intitulés ne doivent pas, pour autant, être contraires au texte ou extensifs, voire trop restrictifs, par rapport aux dispositions qu'ils sont censés couvrir.

Il y a lieu de laisser un espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Par ailleurs, le texte de l'article commence dans la même ligne.

L'emploi des adverbes « ci-après », « ci-dessus » ou « précédent », pour se référer à un endroit dans le dispositif, est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Les termes mis en gras ou autrement relevés sont à omettre dans les textes normatifs. Dans le même ordre d'idées, les seuls termes à mettre en caractères italiques dans les textes normatifs sont les locutions latines et les qualificatifs *bis*, *ter*, *quater*, etc.

Il convient d'écrire « AAdministration de la nature et des forêts ».

Intitulé

Entre les différents groupes de traitement, il y a lieu de laisser des espaces.

Il convient d'écrire « AAdministration de la nature et des forêts ».

Étant donné que le projet de règlement sous avis entend modifier le règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État, il y a lieu d'en faire état à l'endroit de l'intitulé.

Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

Partant, l'intitulé du règlement en projet est à rédiger comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de nomination définitive et de promotion des fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 à l'AAdministration de la nature et des forêts et arrêtant les modalités d'appréciation des résultats des examens de fin de stage en formation spéciale et des examens de promotion et modifiant le règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État ».

Préambule

Il faut écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics », et au niveau des ministres proposant, il faut écrire « Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative ».

Article 2

Il convient d'écrire « commissions d'examen » et pas d'examens.

Article 3

Il convient d'écrire « directeur de l'Administration de la nature et des forêts » avec une lettre « d » minuscule.

Article 5

Les subdivisions complémentaires de l'article en points sont à caractériser par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). En procédant de cette manière les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Au point 5.1. (1° selon le Conseil d'État), il faut écrire « sous-groupe scientifique ou technique ». En outre, il y a lieu de lire « [l]es cours et le nombre des heures de formation y afférents dans les différentes parties sont fixés comme suit : ». Cette observation vaut également pour les points 5.2. à 5.6. (2° à 7° selon le Conseil d'État). Les auteurs se réfèrent au point 5.3. à deux reprises. La numérotation est à corriger.

À la deuxième référence au point 5.3. (4° selon le Conseil d'État), il faut écrire « [...] autres fonctions que celle visée au point 3° [...] ».

Article 7

Il convient d'insérer le terme « de » avant les termes « la présentation orale du mémoire ».

Article 8

Il faut lire « [l]es épreuves de l'examen de fin de stage en formation spéciale prévues [...] ».

Article 10

Il convient d'écrire « [l]es modalités de l'élaboration et de l'appréciation du mémoire prévues [...] ».

L'énumération alphabétique est à remplacer par une numérotation caractérisée par des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Article 11

L'observation relative à l'article 5 vaut également pour l'article sous avis. Les points 11.1. à 11.6. sont à remplacer par des points 1° à 6°. En procédant de cette manière les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Au point 11.3. (3° selon le Conseil d'État), il faut écrire « [...] autres fonctions que celle visée à l'article 5, point 3° [...] ».

Par ailleurs, le Conseil d'État propose de reprendre les corrections stylistiques telles que proposées dans l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Article 12

Il convient de faire abstraction de l'énumération alphabétique.

Par ailleurs, il faut supprimer le terme « de » entre les termes « suit » et « la », à la lettre b), deuxième phrase.

Article 13

À l'alinéa 1^{er}, les auteurs se réfèrent au « Mémorial ». Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Article 14

L'observation relative aux articles 5 et 11 vaut également pour l'article sous avis. Les paragraphes 1^{er} à 3 sont à remplacer par des points 1^o à 3^o. Au paragraphe 1^{er} (point 1^o selon le Conseil d'État), l'emploi de signes typographiques est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Au paragraphe 2 (point 2^o selon le Conseil d'État), il faut lire « [...] autres fonctions que celle visée à l'article 14, paragraphe 1^{er}, l'examen [...] ».

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, il est stylistiquement plus correct d'écrire « Épreuve écrite sur les notions de la législation et de la réglementation interne de l'Admistration de la nature et des forêts ». Cette observation vaut également aux endroits occurrents du projet sous revue.

Article 16

Il convient de faire abstraction de l'énumération alphabétique.

Titre VI (chapitre 5 selon le Conseil d'État)

À titre subsidiaire, le Conseil d'État se doit de signaler aux auteurs que le règlement en projet comprend deux titres numérotés en VI.

Articles 18 et 19 (19 et 18, selon le Conseil d'État)

Étant donné que les dispositions modificatives précèdent les dispositions abrogatoires, les articles 18 et 19 sont à inverser.

L'article 18 (19 selon le Conseil d'État) est à libeller comme suit :

« **Art. 19.** Sont abrogés :

1° le règlement grand-ducal du 14 octobre 2003 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel de la carrière du préposé des Eaux et Forêts de l'Administration des eaux et forêts ;

2° le règlement grand-ducal du 15 octobre 2003 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel des carrières de l'expéditionnaire technique et du cantonnier de l'Administration des Eaux et Forêts ;

3° le règlement grand-ducal du 15 avril 1975 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion aux fonctions de la carrière moyenne prévues par la loi du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des eaux et forêts ;

4° le règlement grand-ducal du 10 février 1992 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel de la carrière inférieure de l'expéditionnaire administratif à l'administration des Eaux et Forêts ;

5° le règlement grand-ducal du 19 juillet 1991 modifiant le règlement grand-ducal du 7 juillet 1982 déterminant les conditions d'admission et de nomination aux fonctions de la carrière supérieure de l'administration des eaux et forêts ».

L'article 19 (18 selon le Conseil d'État) est à rédiger comme suit :

« **Art. 18.** L'article 18, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État est modifié comme suit :

« Les candidats à la fonction de chargé [...] ». »

Article 20

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 mai 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes